

Tilburg University

Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht

Groenhuijsen, M.S.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
2008

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Groenhuijsen, M. S. (2008). Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht. *Delikt en Delinkwent*, 38(2), 121-145.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht.**

Deze beschouwing gaat over de positie van slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Om de gedachten te bepalen: er worden in Nederland per jaar zo'n vier miljoen misdrijven gepleegd waarbij een benadeelde is betrokken. Deze delicten zijn natuurlijk lang niet allemaal even ernstig, maar nog onlangs heeft mijn collega Winkel voorgerekend dat je ieder jaar een groot voetbalstadion zou kunnen vullen met de mensen die als slachtoffer PTSS hebben opgelopen als gevolg van een misdrijf.¹

Gelet op het grote aantal slachtoffers – en gezien de ingrijpendheid van de gevolgen die delicten veelal hebben – zou men verwachten dat de slachtofferkant van criminaliteit van oudsher een belangrijk aandachtspunt binnen de strafrechtspleging moet zijn geweest. Het tegendeel is evenwel het geval. Slachtoffers hebben tot voor kort vrijwel geen eigenstandige rol gespeeld in strafzaken. Zij werden min of meer 'gebruikt' door het systeem, in de rol van aangever en van getuige. De eigen rechten en belangen van slachtoffers vormden geen zelfstandig thema binnen de dogmatiek van het strafrecht en het strafprocesrecht.

Voor gewone burgers klinkt het misschien vreemd dat de slachtoffers binnen het justitiële stelsel lange tijd in feite aan hun lot zijn overgelaten. Juristen zagen dit echter als een soort vanzelfsprekendheid. Niet omdat rechtsgeleerden een ongevoelige of weinig behulpzame beroepsgroep vormden, maar omdat er binnen de uitgangspunten van hun vak andere voorzieningen bestaan waarop de slachtoffers zijn aangewezen. Juristen redeneren namelijk sterk vanuit de traditionele tweedeling tussen privaatrecht en strafrecht. Het strafrecht regelt dan

* Hoogleraar straf(proces)recht en victimologie Universiteit van Tilburg en tevens redacteur van dit tijdschrift.

** Citeerwijze: M.S. Groenhuijsen, 'Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht', *DD* 2008, 10. Deze bijdrage is een bewerking van de rede die de auteur hield bij gelegenheid van de uitreiking van de dr. Hendrik Muller-prijs op 12 november 2007.

¹ F.W. Winkel, *Post traumatic anger. Missing link in the wheel of misfortune* (oratie Tilburg), Nijmegen: WLP 2007. Voor de goede orde: het gaat hierbij om post traumatische stress stoornissen waarbij het slachtoffer langere tijd ernstig psychisch nadeel ondervindt van wat hem is overkomen.

primair de verhouding tussen de overheid en de vermoedelijke dader van een misdrijf. Het gaat daarbij om waarheidsvinding en om het vaststellen van schuld en een daarbij passende straf. Regels van strafprocesrecht moeten in dat verband vooral een eerlijke procedure garanderen, waarin de individuele verdachte niet onder de voet wordt gelopen door een oppermachtige overheid. De financiële en de emotionele gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer zijn in die visie een heel andere zaak. Voor dergelijke dingen is er het privaatrecht. De door het delict gedupeerde kan de veroorzaker van dat nadeel aanspreken in een civiele procedure. Daar kan hij schadevergoeding vorderen, en voor zover dat van belang is ook andere beschermende maatregelen, zoals een zogenaamd straatverbod.

In theorie is dit systeem van bevoegdheidsverdeling helder en concludent. De overheid zorgt na een misdrijf voor straf; als de benadeelde zelf ook iets wil, kan hij naar de burgerlijke rechter stappen. Er is maar één probleem. In de echte wereld werkt het zo niet.

Het civiele proces blijkt voor slachtoffers van een misdrijf een nogal ongelukkig forum te zijn. Dat komt onder andere omdat de gemiddelde schade die deze gedupeerden hebben geleden wat omvang betreft beperkt is (circa 1500 euro). In die omstandigheden is het eigenlijk te duur en te tijdrovend om een complete juridische procedure te beginnen.

Voor wat betreft het strafproces moet worden vastgesteld dat de slachtoffers vanaf een zeker moment niet langer genoegen namen met hun marginale positie. Alle dogmatische funderingen ten spijt, werden slachtoffers – en hun belangenbehartigers – in het laatste kwart van de vorige eeuw assertiever. Zij bepleitten hervormingen van het systeem, en wel op een wijze die hen een meer eigen gezicht zou geven binnen de publiekrechtelijke ruimte van het strafproces.

De vraag is vaak gesteld welke diepere oorzaken ten grondslag liggen aan deze zogenoemde ‘emancipatie van het slachtoffer’.² Ik stip de vier factoren aan die in de literatuur het meest worden genoemd. Ten eerste is dat de algemene ontwikkeling in de richting van een toegenomen mondigheid van de burgers tegenover de overheid, zoals die in de post 1968-generatie gestalte heeft gekregen. Een tweede ver-

2 Zie o.a. J.J.M. van Dijk, ‘De positie van het slachtoffer in het strafproces: achtergronden en perspectieven’, themanummer Slachtoffer in het strafproces, *Justitiële Verkenningen* 6, 1982, p. 10-20; H. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap: de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*, Nijmegen: SUN 1993; en R. Kool, ‘Uit de schaduw: de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging’, *Justitiële Verkenningen* 1999, nr. 5, p. 60-73.

schijnsel is de reeks van (vooral Molukse) terroristische aanslagen met een politiek motief. De treinkaping bij Wijster, de bezetting van de kleuterschool in Boven Smilde, de bezetting van de Franse ambassade in Den Haag hadden ingrijpende gevolgen voor de slachtoffers en voor hun naasten. Voor hen werd dan ook goede opvang verzorgd. Daaruit groeide het besef dat ook andere slachtoffers van misdrijven met soortgelijke reacties te kampen kunnen krijgen, die evenzeer om adequate nazorg vragen. Als derde moet de vrouwenbeweging worden genoemd. Vanuit deze hoek werd vooral aandacht gevraagd voor het lot van slachtoffers van zedendelicten. Maar opnieuw had dit een zekere olie-vlekwerking tot gevolg: het erkennen van dit specifieke leed opende tevens de ogen voor lotgenoten die op grond van andere typen onrecht in eenzelfde treurige positie terecht kwamen. En ten vierde was er het harde feit van de stijging van de criminaliteit. Met bijzondere consequenties. Naarmate méér mensen slachtoffer werden, trof dit lot ook vaker burgers met een functie in het strafrechtelijk systeem. Toen deze benadeelden aan den lijve merkten hoe slecht zij er in de justitiële omgeving voorstonden, leidde dat tot een belangrijke impuls om de situatie te veranderen.³

Hieronder zal aan de orde komen hoe de emancipatie van het slachtoffer concreet gestalte heeft gekregen binnen het recht en in de hulpverlening (paragraaf 2). Daarna wordt ingegaan op de rol van de empirische wetenschap bij het voorbereiden van veranderingen in het wettelijk stelsel (paragraaf 3). Vervolgens wordt nog aandacht besteed aan de betekenis van 'restorative justice' in verhouding tot de traditionele vorm van strafrechtspleging (paragraaf 4). De bijdrage wordt afgesloten met enkele opmerkingen over nieuwe onderzoeksvragen op het terrein van de victimologie (paragraaf 5).

2 De eerste stappen op weg naar hervorming. Recht, beleid en hulpverlening

Op grond van de evengenoemde factoren kwamen de slachtoffers van misdrijven vrij hoog te staan op de maatschappelijke en politieke agenda. De vraag is hoe dit doorwerkte in de rol die zij kregen toebedeeld in het geldende recht en op welke wijze dit invloed had op hun positie als object van empirisch wetenschappelijk onderzoek.

³ Hier wordt altijd de parallel getrokken met het gevangeniswezen. Pas nadat in de Tweede Wereldoorlog zogenaamde 'nette Nederlanders' op grote schaal door de Duitsers waren gedetineerd, bleek het mogelijk om te komen tot een fundamentele hervorming van het gevangeniswezen.

Laat ik voorop stellen dat dit in de eerste helft van de jaren 80 nog vrijwel geheel gescheiden domeinen waren. Het juridisch discours werd gedomineerd door een dogmatisch-normatieve benadering. Rechtswetenschappelijke pleidooien voor een verandering van de positie van het slachtoffer werden in hoge mate onderbouwd met argumenten die aan het systeem van rechtsregels zijn ontleend, en berustten slechts op ondergeschikte punten op overwegingen die voortkwamen uit de zogenaamde rechtswerkelijkheid.⁴ Omgekeerd stond het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de ervaringen van slachtoffers in de context van het juridisch systeem nog grotendeels in de kinderschoenen. Er verschenen pioniersstudies over de gevolgen van ernstige vermogens- en geweldsdelicten, maar die werden aanvankelijk slechts sporadisch meegewogen in beleidsmatige heroverweging van de inrichting van het rechtssysteem.⁵

Zie ik het goed, dan is de situatie vanaf ongeveer het midden van de jaren '80 nogal principieel veranderd. In 1985 werden, kort na elkaar, twee gezaghebbende internationale documenten aangenomen op het gebied van de rechten van slachtoffers van misdrijven.⁶ Het belang van deze rechtsinstrumenten is wellicht niet eens zozeer gelegen in de inhoud van de daarin opgenomen bepalingen. Waarschijnlijk bestaat de blijvende betekenis van deze teksten veel meer uit de omstandigheid dat ze een *benchmark* zijn gaan vormen om in de daarop volgende jaren de progressie te kunnen vaststellen die in de verschillende landen op het onderhavige terrein werd gemaakt. Heel kort gezegd: vanaf 1985 is het besef definitief doorgedrongen dat het relatief eenvoudig is om nieuwe rechtsregels uit te vaardigen met procesrechtelijke bevoegdheden voor slachtoffers van misdrijven, maar dat je er dan nog niet bent. Vanaf die tijd raakte de internationale gemeenschap ervan overtuigd dat het uiteindelijk gaat om effectieve implementatie van die op schrift gestelde rechten.

4 Dat geldt ook voor mijn studie *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding* (diss. Leiden), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1985.

5 Zie vooral G.J.A. Smale, *Slachtoffers van ernstige vermogens- en geweldsmisdrijven. Deel I. De materiële problematiek*, Groningen: Kriminologisch Instituut 1977 en G.J.A. Smale, *Slachtoffers van ernstige vermogens- en geweldsmisdrijven Deel II. De immateriële problematiek* (1), Groningen: Kriminologisch Instituut 1980.

6 'Recommendation (1985) 11 on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure', adopted on 28 June 1985 by the Council of Europe; en de 'Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power', GA Res. 40/34 adopted on 29 November 1985 by the General Assembly of the United Nations.

De blik werd niet langer alleen of primair gericht op de 'law in the books', maar – veel sterker dan in andere segmenten van het recht – op de 'law in action'.⁷

Dit is wat mij betreft een vrij fundamentele wending. Vanaf die tijd wint het victimologisch gezichtspunt snel aan betekenis in de strafrechtspleging. Dit verschijnsel manifesteert zich vooral op twee terreinen.

Het eerste daarvan betreft de vraag in welke richting het strafrechtelijk systeem nu eigenlijk het beste kan worden hervormd. Zijn slachtoffers het meeste gebaat bij nieuwe bevoegdheden om te participeren in een strafproces tegen de dader, of zouden ze meer hebben aan een aanspraak op *diensten* die de justitiële autoriteiten jegens hen zouden kunnen bieden? Die vraag was kenmerkend voor het midden van de jaren '80.⁸ In dit verband worden onder participatierechten vooral bevoegdheden verstaan als het indienen van een vordering tot schadevergoeding, het instellen van een private strafvervolgung of de mogelijkheid om als hulpaanklager op te treden, het recht om aanwezig te zijn en je mening kenbaar te maken gedurende het proces, et cetera. Voorbeelden van het 'dienstenmodel' zijn officiële richtlijnen voor politie en justitie omtrent een correcte bejegening van slachtoffers, omtrent adequate informatieverstrekking (onder andere over genomen beslissingen), schadevergoedingsstraffen en de mogelijkheid van 'victim impact statements' gedurende het voorbereidend onderzoek.⁹ Van Dijk inventariseerde destijds, in 1986, een reeks van argumenten pro en contra de beide modellen. Alles afwegende koos hij voor het service-model, omdat dat meer zou kunnen bijdragen aan het herstellen van de sociale vrede en aan de gemoedsrust van het slachtoffer. Maar hij wees er met

7 Ik mag het niet mooier voorstellen dan het is. De Raad van Europa heeft maar weinig gedaan aan toezicht op de effectieve implementatie van de eigen aanbevelingen. Het is vooral de Verenigde Naties geweest die veel activiteiten heeft ondernomen ter uitvoering van de 'Declaration'; de maatregelen van de Verenigde Naties ter implementatie worden o.a. beschreven in mijn bijdrage 'Victims' Rights in the Criminal Justice System: A Call for More Comprehensive Implementation Theory', in: J.J.M. van Dijk, R. G.H. van Kaam, J. Wemmers (eds.), *Caring for Crime Victims: Selected Proceedings of the Ninth International Symposium on Victimology*, New York 1999, p. 85-114.

8 Zie J.J.M. van Dijk, 'Victim Rights: a Right to Better Services or a Right to Active Participation?', in: J. van Dijk e.a. (eds.), *Criminal Law in Action. An Overview of Current Issues in Western Societies*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 351-375; en in hetzelfde boek J. Shapland, 'Victims and Justice: Needs, Rights and Services', p. 393-404.

9 De laatstgenoemde instrumenten noemen we tegenwoordig 'schriftelijke slachtofferverklaring', nadat in 2005 het zogenaamde spreekrecht voor slachtoffers ter terechtzitting werd ingevoerd (artikel 302 Sv).

nadruk op dat er eigenlijk nog te weinig empirisch gevalideerde kennis aanwezig was om zo een duidelijke voorkeur op te baseren: 'The body of 'victimagogic' knowledge – knowledge on the effects of crimes on victims and on the legal, social or other methods to reduce these effects – is still underdeveloped.'¹⁰

In de daarop volgende jaren is die kennislacune voor een belangrijk deel opgevuld. Waarschijnlijk is het fair om te zeggen dat de vraagstelling van toen daardoor nu niet meer in die scherpte van belang is. Tegenwoordig weten we dat slachtofferrechten het beste kunnen worden gerealiseerd in de vorm van een combinatie van participatierechten en ondersteunende dienstverlening door politie en justitie. Voor het onderhavige betoog is evenwel vooral van belang dat de confrontatie van de twee modellen heeft geleid tot sociaal wetenschappelijke vragen en antwoorden die de juridische probleemstelling in enkele decennia belangrijk vooruit hebben gebracht.

Dat is ook het geval op het tweede terrein waarop het victimologisch gezichtspunt sterk aan belang heeft gewonnen. Ik doel daarbij op de relatie tussen de hervorming van het straf(proces)recht aan de ene kant en de uitbouw van een landelijk dekkend netwerk van bureaus slachtofferhulp aan de andere kant. Lange tijd is nauwelijks onder ogen gezien dat hier überhaupt van enige relatie sprake was. Juridische hervorming werd gerekend tot het domein van de (rechts)wetenschap; slachtofferhulp werd vooral gezien als een vorm van belangenbehartiging. Het eerste zou dan meer te maken hebben met kennis; het tweede zou meer kunnen berusten op ideologie. Toch blijken bij nadere beschouwing de doelstellingen van beide typen voorzieningen ten behoeve van slachtoffers opmerkelijke parallellen en overlap te vertonen. Ik licht dat toe.

Er zijn drie overkoepelende oogmerken verbonden aan zowel de hervorming van het rechtssysteem als aan de ontwikkeling van een landelijk dekkend netwerk van bureaus slachtofferhulp. In de eerste plaats gaat het er om de negatieve consequenties van slachtofferschap zoveel mogelijk te beperken. Of, positiever geformuleerd, het doel is om de verwerking van het delict zoveel mogelijk te bevorderen. Daartoe is in ieder geval vereist, de tweede doelstelling, dat het slachtoffer gedurende en dóór de procedure niet wordt getroffen door vermijdbare nieuwe nadelen. Dat zou hem het gevoel geven voor de tweede keer

10 J.J.M. van Dijk, *Criminal Law in Action. An Overview of Current Issues in Western Societies*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 351 en op p. 365: 'The available victimological knowledge, both theoretical and empirical, is still too unsophisticated to enable more than tentative conclusions to be drawn about the best approach.'

slachtoffer te worden, reden waarom we in dit verband wel spreken over 'secundaire victimisatie'. Dit desideratum lijkt wellicht simpel te vervullen, maar het tegendeel is het geval. Juist omdat vaak onwetendheid aan de kant van de actoren binnen het justitiële bedrijf ten grondslag ligt aan een als grievend ervaren bejegening van slachtoffers, is dit een verschijnsel dat maar moeilijk uit te bannen is. Tekenend is dat in de considerans van het EU-Kaderbesluit over de positie van slachtoffers in strafrechtelijke procedures expliciet wordt verwezen naar het gevaar van secundaire victimisatie.¹¹ Als derde doelstelling van juridische hervorming en van slachtofferhulp moet schadevergoeding worden genoemd. Herstel van het geleden materiële en immateriële nadeel vormt voor slachtoffers een teken van erkenning en draagt als zodanig ook bij aan de emotionele verwerking van het incident.

Met de introductie van de begrippen verwerking, secundaire victimisatie en schadevergoeding, ontstaat er een geheel nieuwe dynamiek binnen het strafvorderlijke discours. Deze concepten introduceren om te beginnen nieuwe uitdagingen of ambities van het strafvorderlijk systeem.¹²

Zij vallen buiten de traditionele maatstaven voor geslaagd overheidsoptreden in deze sfeer.¹³ Belangrijker is wellicht dat ze ook andersoortig zijn. De nadruk ligt niet langer op normatieve elementen, maar vooral op empirische componenten. Dat is het domein van de victimologie.

Anders gezegd: het bevorderen van verwerking van het delict ('coping'), het tegengaan van secundaire victimisatie, is méér en anders dan het formuleren van een nieuwe rechtsregel. Hetzelfde geldt voor de schadevergoeding in de hier bedoelde zin. Dit is méér en anders dan de traditionele aanspraak op herstel, want die bestaat – op papier – al sinds mensenheugenis. Het *nieuwe* probleem is dat men ging inzien dat

¹¹ Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings (2001/220/JHA, 15 March 2001), Preamble nr. 5: 'Victims' needs should be considered and addressed in a comprehensive, coordinated manner, avoiding partial or inconsistent solutions which may give rise to secondary victimisation.'

¹² Vgl. ook mijn opstel 'Het slachtoffer in het brandpunt van dynamiek en stabiliteit van het systeem van strafprocesrecht', in: A. Harteveld, D.H. de Jong, E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 171-187.

¹³ Heel kort samengevat is de belangrijkste traditionele opdracht om een redelijk evenwicht te bewaren tussen de instrumentele functie van het strafrecht en de rechtsbeschermende functie. Zie R. Foqué & A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen 1990. Zie ook K. Rozemond, 'Legaliteit in het materiële strafrecht', *RM Themis* 1999, p. 117-130.

hier in de praktijk te weinig van terecht kwam, en welke ingrijpende gevolgen dit heeft voor de betrokkenen. Vanuit alle drie de genoemde invalshoeken werd er in de afgelopen decennia een beroep gedaan op empirisch, sociaalwetenschappelijk onderzoek om meer te kunnen zeggen over de prestaties van het strafrechtelijk systeem. Met wonderbaarlijke gevolgen. Het is mijn diepe overtuiging dat juristen die de interdisciplinaire benadering van de victimologie hebben beproefd, ook daadwerkelijk een paar dingen hebben uitgevonden waar de mensheid baat bij heeft.

3 Enkele significante resultaten van de interactie tussen empirische wetenschap en rechtspraak¹⁴

Ik schreef zojuist over nieuwe uitdagingen en ambities van het strafrechtelijk systeem. De eerste daarvan vloeit voort uit een van de essentiële kenmerken van criminele victimisatie. Slachtoffers van misdrijven verliezen veelal vertrouwen in de samenleving. Hun wereldbeeld raakt verstoord. Het geloof in de medemens is beschaamd en verliest zijn vanzelfsprekendheid.¹⁵ Wanneer vertrouwen op deze wijze is geschonden, moet één van de aanvullende doeleinden van de strafrechtelijke procedure zijn om het vertrouwen van het slachtoffer in de samenleving zoveel mogelijk te herstellen. Hetzelfde punt kan ook vanuit een iets andere invalshoek worden beredeneerd. In de traditionele dogmatiek werd een strafbaar feit vooral omschreven in termen van een aantasting van de *publieke rechtsorde*. Een misdrijf was een zaak van de staat omdat het openbare gezag was geschonden. Deze uitgangspunten maken nu wel een erg abstracte, gedateerde en daarmee achterhaalde indruk. In een meer bij de empirie aansluitende visie moet het vertrekpunt natuurlijk zijn dat een misdrijf weliswaar ook bovenindividuele belangen raakt – bijvoorbeeld die van de gemeenschap – maar toch

¹⁴ Hierover gaan ook mijn artikelen 'Victimologie en de Nederlandse strafrechtspleging', in: J.J.M. van Dijk & P.H. van der Laan (red.), *Victimologie. Bijzonder nummer Tijdschrift voor Criminologie* 1997, p. 384-392; en 'The Development of Victimology and its Impact on Criminal Justice Policy in The Netherlands', in: E. Fattah & T. Peters (eds.), *Support for Crime Victims in a Comparative Perspective. A Collection of Essays dedicated to the Memory of prof. Frederic McClintock*, Leuven 1998, p. 37-54. In deze bijdrage verwijs ik relatief vaak naar eigen werk. Dat is niet het gevolg van zelfoverschatting, maar van de omstandigheid dat mij gevraagd is om bij gelegenheid van de uitreiking van de Hendrik Muller Prijs het woord te voeren over het eigen wetenschappelijk onderzoek (zie voetnoot 1).

¹⁵ Zie, uit velen, M.J. Lerner, *The belief in a just world: a fundamental delusion*, New York/London: Plenum Press 1980.

eerst en vooral een schending inhoudt van de rechten en belangen van de rechtstreeks benadeelde. Is dit het uitgangspunt, dan is het vanzelfsprekend om ook met die individuele belangen rekening te houden in de organisatie van de strafrechtelijke procedure.¹⁶

Tegen deze achtergrond is het niet meer dan vanzelfsprekend dat het strafgeding in brede zin gedurende de afgelopen decennia fundamenteel is hervormd.¹⁷ Het systeem dient empathie en solidariteit uit te stralen. Vandaar de nieuwe beleidsregels in de jaren '80 die de politie voorschreven het slachtoffer met begrip en respect tegemoet te treden.¹⁸ Vandaar ook de wet-Terwee van 1992/1995 met flankerende circulaire, omdat de eerder uitgevaardigde beleidsregels eenvoudig niet goed genoeg werden nageleefd. De wet-Terwee had een positief te waarderen symbolische waarde, omdat daarmee voor het eerst een aparte afdeling in het Wetboek van Strafvordering werd opgenomen die de 'benadeelde partij' erkende als een volwaardige deelnemer aan het strafproces.¹⁹ Nu, nog weer 15 jaar na dato, zien we pas dat dit eigenlijk een tussenfase betrof. De echte doorbraak zit hem immers niet in de erkenning van de processuele status van de *benadeelde partij* – dat is de rechtsgenoot in de hoedanigheid van schadeverhalende partij – maar in de zelfstandige betrokkenheid van *het slachtoffer* als de door het delict getroffen persoon. Die wezenlijke stap is gezet in het thans aanhangige wetsontwerp 30143. Daarin wordt – overeenkomstig de eisen die inmiddels ook in het verband van de Europese Unie gelden

¹⁶ De rode draad is steeds dat de doeleinden van het strafgeding mede afhankelijk zijn van de empirisch vastgestelde verstoringen die het misdrijf heeft teweeggebracht in verschillende elementen van het maatschappelijk evenwicht. Zie ook J.J.M. van Dijk, *The Mark of Able. Reflections on the Social Labeling of Victims of Crime*, Inaugural Lecture Tilburg University, Tilburg 2006, die op grond hiervan tot de doelstellingen van het strafproces rekent dat de wraakzucht en vergeldingsdrang bij het slachtoffer afnemen.

¹⁷ Boutellier meent zelfs dat de aanpassingen van het systeem met het oog op de belangen van slachtoffers de meest fundamentele veranderingen van allemaal betreffen. Zie diens *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van slachtofferschap in een postmoderne cultuur* (diss. Amsterdam), Nijmegen: SUN 1993.

¹⁸ Het grote belang hiervan wordt uiteraard nog onderstreept door het gegeven dat de politie *de enige autoriteit* is met wie de meeste misdrijfslachtoffers te maken krijgen.

¹⁹ Hierop heb ik o.a. gewezen in 'Het juridisch tekort van het strafrecht', *NJB* 1996, p. 1227-1237.

– de rechtspositie van het slachtoffer als zodanig eindelijk apart geregeld.²⁰ Naast concrete bevoegdheden als een recht op informatie, recht op inzage (en aanvulling) van processtukken, recht op bijstand door een advocaat en door een tolk, alsmede het spreekrecht ter terechtzitting, bevat het ontwerp ook twee algemene bepalingen die respect en erkenning voor het slachtoffer beogen te garanderen. Artikel 51a Sv luidt: ‘De officier van justitie draagt zorg voor een correcte bejegening van het slachtoffer.’ En artikel 288a Sv stipuleert: ‘De voorzitter draagt zorg voor een correcte bejegening van het slachtoffer of de nabestaanden.’ Het lijkt mij niet overdreven om te stellen dat deze twee nieuwe wetsartikelen een nieuw tijdperk bezegelen van fundamenteel heroverwogen verhoudingen binnen een strafgeding. Niemand zal ooit nog kunnen beweren dat het slachtoffer de vergeten persoon is in het strafproces. De zorg voor een correcte bejegening van het slachtoffer gedurende alle fasen van het proces is erkend als een volwaardig rechtsbelang. Dat is mijns inziens een teken van beschaving zoals er maar weinige zijn in de per definitie wat ‘tobberige’ sfeer van de strafverordening.²¹

De tweede nieuwe uitdaging van het strafrechtelijk systeem betreft het terugdringen van ‘secundaire victimisatie’. De doelstelling als zodanig is in de vorige paragraaf al aangestipt. De vraag is nu: hoe doe je dat? Hoe kun je dit zorgelijke risico daadwerkelijk verkleinen? Om het verschijnsel te kunnen elimineren, moet het eerst worden begrepen. Welnu, daarbij is van belang om voorop te stellen dat geen enkele official er doelbewust op uit is een slachtoffer het gevoel te geven nogmaals geslachtodferd te worden. Was het maar zo eenvoudig! Dan was de remedie even simpel: verwijder kwaadwillende politie- en justitiemensen en vervang ze door lieden met het hart op de goede plaats. Secundaire victimisatie ontstaat evenwel niet door onwil, maar door onkunde en onwetendheid. Een voorbeeld is het fenomeen van

20 *Kamerstukken II 2004/05*, 30 143, nr. 2. De EU-normen op dit terrein zijn neergelegd in het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, (2001/220/JBZ) van 15 maart 2001. Vgl. mijn bijdrage ‘Hervorming van het strafprocesrecht met het oog op belangen van het slachtoffer: ‘We ain’t seen nothing yet’, *DD* 2001, 7 p. 645-653. Zie omtrent de moeizame implementatie van deze EU-normen: M.S. Groenhuijsen & S. Reynaers, ‘Het Europees Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure: implementatieperikelen en interpretatievragen’, *Panopticon. Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk* 2006.3, p. 12-33; en M.S. Groenhuijsen & A. Pemberton, ‘Het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure; de implementatie van het Europese Kaderbesluit’, in: *Victimologie, slachtofferschap en samenleving, Justitiële Verkenningen* 3/07, p. 69-91.

21 De typering van het strafrecht als een ‘tobberig rechtsgebied’ is natuurlijk afkomstig van de onvolprezen J. Remmelink.

'blaming the victim'.²² Heel kort samengevat komt dit er op neer dat mensen allerlei vragen aan slachtoffers stellen, die de strekking hebben om te achterhalen of het slachtoffer zelf niet in hoge mate heeft bijgedragen aan de genese van het delict. Voor het slachtoffer is dit uiteraard grievend; en moeilijk te begrijpen. Vanuit het gezichtspunt van de derde (dit kan zijn: een politieman, justitiefunctionaris, maar ook familie en bekenden van het slachtoffer) ligt dit echter geheel anders. Zij zoeken (onbewust) naar een factor die verklaarbaar maakt waarom juist dit slachtoffer is getroffen door dit ernstige misdrijf. Als zij daarbij een omstandigheid op het spoor komen die wel bij het actuele slachtoffer ligt maar die niet bij de vragensteller aanwezig is, dan kan de laatstgenoemde de gemoedsrust behouden dat het niet waarschijnlijk is dat hem zomaar een soortgelijk onheil kan overkomen. Zo bezien is 'blaming the victim' een soort psychologisch afweermechanisme dat dient tot zelfbescherming van degene die contact heeft met een misdrijfslachtoffer. Het is duidelijk dat dit alleen kan worden teruggedrongen door een bewustwordingsproces. Het antwoord ligt vooral in het vergroten van kennis omtrent slachtoffervraagstukken. Zo ook met andere vormen van secundaire victimisatie. Empirisch onderzoek wijst uit dat de sleutel vooral is gelegen in het verminderen van onwetendheid. En dit kan het beste gebeuren door alle functionarissen van de strafrechtspleging te onderwerpen aan verplichte training op dit gebied. Ten aanzien van de Nederlandse situatie is al herhaaldelijk vastgesteld dat op het niveau van politie en het openbaar ministerie er aanmerkelijke vooruitgang is geboekt. De zittende rechterlijke macht blijft achter, onder andere omdat vanuit die kring de onafhankelijkheid wordt ingeroepen als een argument tegen *verplichte* bijscholing op juist dit gebied.^{23 24}

22 Zie o.a. J.J.M. van Dijk, 'Eigen schuld, dikke bult? Over de neiging om het slachtoffer verantwoordelijk te stellen voor zijn/haar lot', in: J. Soetenhorst-de Savornin Lohman (red.), *Slachtoffers van misdrijven. Ontwikkelingen in hulpverlening, recht en beleid*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 11-24.

23 In internationale debatten omtrent deze kwestie wordt niet zelden korte metten gemaakt met dit beroep op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: 'The right to independence does not include the right to arrogance or the right to ignorance.'

24 Het International Criminal Court kan hier worden aangemerkt als een voorbeeld van 'best practice'. Volgens art. 36(8)(b) moeten er in het Strafhof rechters worden opgenomen met specifieke expertise op het gebied van seksueel geweld tegen vrouwen of kinderen. Bovendien is de 'Victim-Witness-Unit' van het Strafhof verantwoordelijk voor de training van alle organen van het Hof op het gebied van slachtoffervraagstukken. Volgens art. 17 van de RPE (Rules of Procedure and Evidence) omvat deze training kennis omtrent trauma, seksueel geweld, veiligheid en vertrouwelijkheid.

Naast training van officials zijn er twee andere belangrijke instrumenten om secundaire victimisatie tegen te gaan. Ten eerste het verstrekken van goede en tijdige informatie aan het slachtoffer. Hoewel er op dit punt in de Nederlandse praktijk al langere tijd goede vooruitgang is geboekt,²⁵ wordt ook hier de wetgeving pas in overeenstemming gebracht met de Europese regelgeving in het eerdergenoemde wetsontwerp 30143.²⁶ Ten tweede is er sinds enige jaren voor slachtoffers van de ernstigste misdrijven de mogelijkheid om een persoonlijk gesprek te hebben met de behandelende officier van justitie. Het gesprek dient er toe het slachtoffer uit te leggen wat hem ter zitting te wachten staat, hoe het openbaar ministerie zich zal opstellen, wat de mogelijkheden en onmogelijkheden van het strafrechtelijk stelsel zijn, welke strafeis te verwachten is en waarom, et cetera. Hoewel vele officieren van justitie in de praktijk nogal bleken op te zien tegen een persoonlijk onderhoud met de gedupeerde, zijn de resultaten van deze slachtoffergesprekken spectaculair gunstig te noemen.²⁷

Als derde nieuwe uitdaging die mede met behulp van nieuwe – door empirisch onderzoek gestaafde – inzichten ter hand moet worden genomen, kan het thema van de schadevergoeding worden genoemd. Ook op dit terrein is er de afgelopen decennia veel nieuwe kennis verkregen, die in het rechtssysteem kon worden verwerkt. Slachtoffers zelf – en het grote publiek – vinden het belangrijk dat een dader wordt aangezet om de geleden schade te vergoeden.²⁸ Daarbij gaat het niet alleen om geld. Zo blijkt dat een vergoeding in het kader van een strafproces méér te worden gewaardeerd dan eenzelfde uitkering in de context van het privaatrecht. Kennelijk ziet men de omgeving van het strafrecht als een uiting van maatschappelijke solidariteit met het

25 Zie M.E.I. Brienens & E.H. Hoegen, *Victims Of Crime in 22 European Criminal Justice Systems* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Productions 2000, p. 671 e.v., p. 995 e.v. Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat bijvoorbeeld nabestaanden van omgebrachte slachtoffers vaak vooral klachten hebben omtrent gebrekkige informatieverstrekking door politie en justitie.

26 Krachtens het voorgestelde artikel 51a Sv krijgt het slachtoffer informatie omtrent: aanvang en voortgang van de zaak; het afzien van opsporing of het inzenden van proces-verbaal door de politie; aanvang en voortzetting van de vervolging; datum en tijdstip van de terechtzitting; de einduitspraak van de rechter; en, in daartoe aangewezen gevallen, de invrijheidstelling van de verdachte of veroordeelde. Vooral het laatstgenoemde item was lange tijd omstreden.

27 Zie S. Reynaers, 'Slachtofferzorg binnen het Openbaar Ministerie anno 2007: kan het nog beter?', *Strafblad* 2007-2, p. 139 e.v.

28 Joanna Shapland et al, *Victims in the Criminal Justice System*, Aldershot: Gower 1985; C.H.D. Steinmetz & H.G. van Andel, 'Meningen over en reacties op criminaliteit: een nieuwe visie op eerdere WODC-resultaten', themanummer Publieke opinie en misdaad, *Justitiële Verkenningen* 1985/1, p. 25-71.

slachtoffer, als een steuntje in de rug door de gehele rechtsgemeenschap. Die gevoelswaarde van financiële genoegdoening komt ook in andere opzichten tot uiting. Slachtoffers zijn veelal content met een vergoeding, ook al betreft het bedrag slechts een deel van de werkelijk geleden schade.²⁹ Daarom is het zo van belang dat de wet-Terwee de mogelijkheden tot schadeherstel in diverse opzichten heeft verruimd. Voeging werd mogelijk gedurende het voorbereidend onderzoek (zodat slachtoffers een confrontatie met de dader kunnen vermijden), de vordering kan ook aanzienlijke bedragen belopen (anders dan voorheen, toen er een maximum van 1500 gulden gold), en de vordering kan worden gesplitst, zodat een gemakkelijk bewijsbaar deel in het strafproces kan worden afgedaan, terwijl het restant daarna kan worden aangebracht bij de civiele rechter.

Intussen moet wel worden vastgesteld dat het daadwerkelijk tot stand brengen van schadevergoeding in de praktijk moeilijker te realiseren is dan bijvoorbeeld het verstrekken van adequate informatie of het verbeteren van een correcte bejegening. In dit verband kan een voorbeeld worden genoemd waaruit blijkt hoezeer een empirische studie van de rechtswerkelijkheid kan bijdragen aan een echte hervorming in het belang van slachtoffers. Vroeger dacht men dat een rechterlijke toewijzing van schadevergoeding uit de aard der zaak zou moeten worden geëxecuteerd door de benadeelde zelf, met behulp van een deurwaarder. De overheid zag zich immers niet zo passen in de rol van incassobureau voor het slachtoffer. Maar onderzoek toonde aan, dat een dergelijk arrangement gewoon niet werkt. In alle landen waar het slachtoffer is belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen omtrent schadevergoeding, bleek uiteindelijk een aanzienlijke meerderheid (doorgaans ongeveer 75 procent) van de 'begunstigden' niets – of nauwelijks iets – te krijgen van de dader.³⁰ En het behoeft geen betoog dat dit grote nadelen opleverde: weinig dingen zijn zo schadelijk als het wekken van verwachtingen bij slachtoffers die vervolgens niet worden ingelost. Omgekeerd werd door onderzoek aangetoond dat het aandeel succesvolle executies drastisch stijgt als

29 J.J.M. van Dijk & M.S. Groenhuijsen, 'Schadevergoedingsmaatregel en voeging: de civielrechtelijke invalshoek', *NJB* 1993, p. 163-167, met nadere bronvermeldingen.

30 Representatief is Marie-Pierre de Liège, *Concrete achievements toward the implementation of the fundamental principles of justice for victims in France*, Paris: Ministry of Justice 1988.

de overheid zich belast met de tenuitvoerlegging van deze rechterlijke beslissingen. Dan stijgt het percentage daadwerkelijke betalingen tot ongeveer 75 à 80.³¹ Tegen deze achtergrond is het van vitaal belang geweest dat de gedwongen schadeloosstelling van het slachtoffer in de wet-Terwee is erkend als een *strafrechtelijke sanctie*: de schadevergoedingsmaatregel van artikel 36f Sr wordt door het Centraal Justitieel Incasso Bureau geïncasseerd, hetgeen het aantal feitelijke betalingen aanmerkelijk heeft doen toenemen.³²

De effectiviteit van de wettelijke bepalingen omtrent gedwongen schadevergoeding is ook afhankelijk van de attitude van de strafrechters. Artikel 361 lid 3 Sv bepaalt dat de eis van het slachtoffer naar de burgerlijke rechter mag worden verwezen indien de vordering niet van zodanig eenvoudige aard is dat deze zich leent voor behandeling in het strafgeding.³³ Het is evident dat hier een grote discretionaire bevoegdheid bij de rechter wordt gelegd. Het gevolg is dat als rechters eigenlijk niet zo zitten te wachten op dit soort pseudociviele incidenten in het strafproces, zij in het genoemde artikellid een handig alibi kunnen vinden om het slachtoffer met een juridische toverformule af te schepen. Dat dit niet slechts een theoretische mogelijkheid is, blijkt uit de situatie in Duitsland. Daar bestaat een vergelijkbare ontsnappingsbepaling, die veelvuldig wordt aangegrepen (lees: misbruikt) omdat de rechters niet veel affiniteit hebben met geldelijke kwesties binnen het

31 Hier geldt het Verenigd Koninkrijk als representatieve bron: D. Moxon, J.M. Corkery & C. Hedderman, *Developments in the use of compensation orders in magistrates' courts since October 1988*, Home Office Research Study 126, London: HSMO 1992.

32 Op dit terrein is nog een laatste stap te zetten. In 2007 hebben diverse politieke partijen er bij de minister van Justitie op aangedrongen een fonds te scheppen waaruit toegewezen vorderingen tot schadevergoeding kunnen worden voorgeschieden. Het voordeel hiervan is dat het thans nog resterende executierisico wordt overgenomen door de overheid. Zie ook de noot onder HR 18 april 2006, *NJ* 2007, 295.

33 De achtergrond van dit voorschrift is dat de vordering tot schadevergoeding het strafproces niet mag gaan overheersen. In vaktal wordt gesproken over het 'accessoire karakter' van de vordering tot schadevergoeding.

strafgeding, waar nog bijkomt dat de advocaten van daders en slachtoffers een hogere honorering ontvangen indien de schadevergoeding wordt beslecht in een apart civiel proces.³⁴

Het is overigens niet zo dat sociaalwetenschappelijk onderzoek uitsluitend heeft geleid tot de introductie van steeds maar meer rechten voor slachtoffers in het strafproces. In een aantal situaties is gebleken dat bestaande bevoegdheden of nieuw voorgestelde remedies feitelijk juist niet gunstig zijn voor degenen voor wie ze waren bedoeld. Een eerste voorbeeld is het recht om als privaat persoon zelf een dagvaarding in de strafzaak te kunnen uitbrengen (de zogenaamde 'citation directe' of 'private prosecution'). Dit middel bestaat in een groot aantal landen. Het is een soort vangnet voor gevallen waarin het openbaar ministerie niet vervolgt, terwijl het slachtoffer van mening is dat het sepot onterecht is. Op het eerste gezicht lijkt dit een uiterst effectief mechanisme om kwalijke inertie van de justitiële autoriteiten te redresseren. Maar de feiten wijzen op het tegendeel. Waar dit instrument bestaat, wordt het weinig gebruikt. En er blijken grote risico's aan te zijn verbonden voor de slachtoffers. Als de vervolging niet slaagt – dus niet leidt tot een veroordeling – zijn zij financieel aansprakelijk. Daarnaast stelt de mogelijkheid van private strafvervolgung de slachtoffers bloot aan de dreiging van intimidatie van de kant van de dader. Er zijn nergens voorbeelden gevonden van een bevredigende toepassing van deze bevoegdheid.³⁵ En er bestaat een deugdelijk alternatief: rechterlijke controle op de beslissing van het openbaar ministerie om niet te vervolgen (bij ons: artikel 12 Sv e.v.). Conclusie op empirische gronden: geen private strafvervolgung.³⁶

34 Par. 405 StPO. Zie Löwe-Rosenberg, *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz*, Grosskommentar, Lieferung par. 374-406d 1976 von G. Wendisch: 'Nichts ist geeigneter, den Verletzten vom Anhangsverfahren abzuschrecken, als die Sorge, dass der Richter jede Unbequemlichkeit, jede kleine tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeit, jede verfahrensrechtliche Zweifelsfrage zum Anlass nehmen könne, alle bisherige Mühe des Antragstellers zunichte zu machen, indem er von der Entscheidung absieht. Der Richter hat hier Gelegenheit, seine Entscheidungsfreude zu beweisen.' Welnu, die 'vreugde' schijnt in Duitsland van oudsher niet erg groot te zijn (M.S. Groenhuijsen, a.w. 1985, p. 248); die terughoudendheid is nadien niet wezenlijk verminderd.

35 M.E.I. Brienens & E.H. Hoegen, *Victims Of Crime in 22 European Criminal Justice Systems* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Productions 2000, p. 1062 e.v.

36 Invoering van deze bevoegdheid werd ongeveer 25 jaar geleden nog bepleit door een Benelux-studiecommissie voor eenmaking van het recht, met enige steun vanuit de literatuur. Zie N.J. Polak, 'De 'beledigde partij' in ere hersteld', *NJB* 1980, p. 21-29.

Hetzelfde afwijzende standpunt moet worden ingenomen ten aanzien van de mogelijkheid om het slachtoffer een rol te geven als een soort 'hulpaanklager', een 'assistent officier van justitie'. Deze rechtsfiguur bestaat in Duitsland onder de benaming 'Nebenkläger'. Ook hier geldt dat het slachtoffer kwetsbaar wordt gemaakt als hij het min of meer in eigen hand heeft een voor de dader slechte afloop van het strafproces te bewerkstelligen. Dezelfde redenering kan worden ingebracht tegen de wel geopperde gedachte om het slachtoffer een recht van hoger beroep toe te kennen als hij de door de rechter opgelegde straf te mild vindt. Idem dito ten aanzien van de in het buitenland wel gerealiseerde voorstellen om het slachtoffer een rol te geven bij het nemen van een beslissing omtrent de voorwaardelijke of de vervroegde invrijheidstelling van de veroordeelde dader. Het gemeenschappelijke element van al deze ideeën is dat ze het slachtoffer belasten met publiekrechtelijke beslissingsbevoegdheden. Die horen thuis bij de overheid. Hier ligt een kern-taak van de staat: 'Throughout Europe, the State has assumed responsibility for prosecuting offenders and has removed from the victim the burden of responsibility for determining any action to be taken in respect of the offender. The acceptance of responsibility by the State should be recognised as a fundamental right of victims of crime, and no attempts should be made to erode this by returning the responsibility for decision making to victims.'³⁷ De staat is verantwoordelijk voor de vervolging en de berechting van verdachten. Bij het nemen van beslissingen in dat traject is de overheid verplicht rekening te houden met de belangen van de slachtoffers. Het overdragen van beslissingsbevoegdheden aan die slachtoffers is dan precies een stap te ver. Een stap, die de slachtoffers juist weer van de regen in de drup brengt.

De grote lijn die uit het voorafgaande overzicht naar voren komt is dat het slachtoffer gedurende de afgelopen decennia een prominentere plaats heeft gekregen binnen het strafprocesrecht, en dat de concrete voorzieningen die in dat verband zijn getroffen in opvallende mate berusten op de uitkomsten van sociaalwetenschappelijk victimologisch onderzoek. In verhouding tot de periode daarvoor kan hier in bescheiden zin worden gesproken over 'evidence based legislation'.

Nu moet worden vastgesteld dat die emancipatie niet zonder slag of stoot is verlopen. Uiteraard zijn er in die periode ook critici geweest, die belangrijke bezwaren verbonden achtten aan deze ontwikkeling. Mijn stelling is dat de opposenten veel minder 'evidence based' te werk zijn gegaan bij het funderen van hun bedenkingen. Ik

37 The European Forum for Victim Services, *Statement of Victims' Rights in the Process of Criminal Justice*, 1996, Principle.

heb geen serieus empirisch onderzoek aangetroffen dat op een of andere manier de conclusie zou kunnen dragen dat wat het slachtoffer betreft beter alles bij het oude had kunnen blijven.

Buruma heeft bijvoorbeeld in een belangwekkende oratie de stelling geponeerd dat meer participatierechten voor slachtoffers in beginsel onwenselijk zijn, omdat dit ten koste zou gaan van de aandacht die de strafrechter moet kunnen geven aan zijn eigenlijke taak: het berechten van de verdachte.³⁸ 'De aandacht voor de verdachte, diens omstandigheden en de omstandigheden van het geval (...) laten zich slecht rijmen met aandacht voor het slachtoffer.' En even verder: 'Het slachtoffer draagt er aldus toe bij dat wij de verdachte/dader beschouwen als een vreemde.' Nog een stukje daarna: 'De rechter kan het zich echter nauwelijks veroorloven zelf bijzondere aandacht aan het slachtoffer te besteden. Die aandacht demoniseert de dader...'³⁹ Dit argument tegen slachtofferemancipatie is al heel oud en is in de literatuur al vaak weerlegd.⁴⁰ Eigenlijk is het niet eens een argument, maar een bewering. Het is een bewering die berust op speculaties uit de filosofie. Buruma beroept zich op Hannah Arendt en een handjevol andere wijsgeren. Als referentiepunt wordt het proces tegen Eichmann genoemd. Maar dit staat toch wel erg ver af van de praktijk van de alledaagse strafrechtspleging. De wet-Terwee is bedoeld voor de grote groep doorsnee strafzaken. In al die gevallen is een rechter zeer wel in staat om naast zijn traditionele taken ook nog even toe te zien op een fatsoenlijke bejegening van het slachtoffer en een beslissing te geven over een bescheiden vordering tot schadevergoeding.⁴¹ De ervaring van de afgelopen tien jaar heeft dit ondubbelzinnig bevestigd. En van 'demonisering van de dader' is in dit soort standaard strafzaken al helemaal geen sprake.

Een variant op dit argument luidt dat het civielrechtelijk karakter van een vordering tot schadevergoeding in de weg staat aan een verantwoorde inbedding daarvan in de strafprocedure. Vooral Reehuis heeft dit kort voor de invoering van de wet-Terwee naar voren gebracht, met een beroep op voorbeelden waarin grote schade was ver-

38 Y. Buruma, *De aandacht van de strafrechter*, Oratie K.U. Nijmegen, Arnhem: Gouda Quint 1996.

39 De vindplaatsen zijn p. 38, 39 en 41.

40 Méér hierover in *RM Themis* 1997, p. 332-333.

41 In de internationale literatuur over slachtofferrechten pleegt men dit uit te drukken door te stellen dat het géén 'zero-sum-game' is.

oorzaakt in juridisch moeilijk te waarden omstandigheden.⁴² Hier kan worden volstaan met twee tegenwerpingen. De eerste is dat de nieuwe wetgeving uiteraard niet voor grote en gecompliceerde zaken is bedoeld en daar vervolgens dus ook niet voor gebruikt is. De tweede is dat uitvoerig rechtsvergelijkend onderzoek heeft aangetoond dat ook in andere landen grote problemen met effectieve slachtofferemancipatie ontstaan zolang het schadeherstel in het strafproces vooral door een civielrechtelijke bril wordt gezien.⁴³

Heel tekenend was ook de uiterst gereserveerde houding binnen de rechterlijke macht bij de invoering van het zogenaamde 'spreekrecht' voor slachtoffers in 2005. Veel praktijkmensen wisten op grond van eigen beroepservaring met stelligheid te beweren dat dit recht zou leiden tot vertragingen, tot rechtsongelijkheid, tot emotionele toestanden ter terechtzitting, en tot teleurstellingen bij de betrokken slachtoffers zelf. Uiterst interessante oppositie, gelet op het feit dat geen enkele rechter enige ervaring met dit spreekrecht kon hebben opgedaan en op de omstandigheid dat de genoemde nadelen niet zijn gebleken in landen waar men al geruime tijd onderzoek heeft gedaan naar de effecten van het uitoefenen van spreekrecht door slachtoffers.⁴⁴

De bezwaren van Buruma, van Reehuis en van bezorgde rechters kunnen nog tamelijk hard worden weerlegd met de resultaten van victimologisch onderzoek. Dat is veel moeilijker in situaties waarin geen concrete bezwaren worden geuit, maar waarin meer in het algemeen tot voorzichtigheid wordt opgeroepen of tot terughoudendheid gemaand. Kelk heeft bijvoorbeeld destijds gesteld 'dat de vraag discutabel is' in hoeverre een nóg structurelere verankering van de positie van het slachtoffer in het strafproces wenselijk is. Zoiets zou naar zijn oordeel alleen kunnen indien eerst 'meer *know how* is verzameld' en als de legitimatie en de grondslagen daarvan verder worden door-

⁴² W. Reehuis, *Schadevergoeding in het strafrecht* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 1992. Voor scherpe kritiek daarop zie J.J.M. van Dijk & M.S. Groenhuijsen, 'Schadevergoedingsmaatregel en voeging: de civielrechtelijke invalshoek', *NJB* 1993, p. 163-167.

⁴³ Zie Brien en Hoegen, a.w., p. 1057 e.v. Vgl. W.H. Vellinga, 'De benadeelde partij in het strafproces vanuit civielrechtelijk oogpunt', *Verkeersrecht* 2001, p. 97-106; en F.F. Langemeijer, *Het slachtoffer en het strafproces*, Deventer: Kluwer 2004.

⁴⁴ Zie vooral Edna Erez, 'Who's afraid of the big bad victim? Victim impact statements as victim empowerment and enhancement of justice', *Criminal Law Review* 1999, p. 545 e.v. Anderzijds moet worden erkend dat er ook internationaal verschillend wordt gedacht over de raadzaamheid van dit spreekrecht. Zie omtrent het 'conflicting evidence' op dit terrein de bijdrage 'Victimologie in staat van verwarring?', *NJB* 1995, p. 17-19.

dacht.⁴⁵ Het blijft lastig om te bepalen wanneer aan deze maatstaf is voldaan.⁴⁶ Hetzelfde is het geval in relatie tot het bekende NJV-preadvies van Cleiren.⁴⁷ De auteur formuleert daarin op basis van een groot aantal wijsgerige bronnen een model voor een soort ideaaltypische genoegdoening. Zij stelt, terecht, vast dat het strafrecht niet in staat kan zijn een dergelijke volledige genoegdoening aan het slachtoffer te verschaffen. Maar de vraag blijft dan toch in de lucht hangen wat de betekenis van een dergelijke constatering is voor de rechtspraak, het wetgevingsproces daaronder begrepen.⁴⁸ Niemand heeft immers ooit beweerd dat de slachtofferemancipatie tot een ideale uitkomst zou kunnen leiden. De bedoeling was om stapje voor stapje de situatie een klein beetje te verbeteren, en het is niet voor twijfel vatbaar dat deze doelstelling verifieerbaar is bereikt.

4 Restorative justice

Hierboven is al opgemerkt dat het strafrecht een beetje een toberig rechtsgebied is. Dat komt onder andere omdat het als systeem zo weinig succesvol is. Het opleggen van straffen houdt kennelijk te weinig mensen af van het plegen van (nieuwe) misdrijven. Daarom wordt het strafrecht vanouds gezien als een laatste redmiddel, een *ultimum remedium*.⁴⁹ Het mag in beginsel alleen worden ingezet als het echt niet anders kan, als er geen minder ingrijpend alternatief beschikbaar is.

Tegen deze achtergrond kan worden begrepen dat er voortdurend is nagedacht over mogelijkheden om het bereik van strafrechtelijke interventies terug te dringen. Sommigen gingen daarbij – in de jaren '70 van de vorige eeuw – zo ver om de totale afschaffing van het

⁴⁵ DD 2001, 4, p. 347-352.

⁴⁶ In de memorie van toelichting bij wetsontwerp 30 143 wordt voor de grondslagen van de hervorming een beroep gedaan op M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 107-111, met nadere bronvermeldingen. Zelf verwijs ik voor de grondslagen ook graag naar A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem, Gouda Quint 1994, p. 280-285 (en p. 209-265); A.C. 't Hart, 'Straf, recht en waarden', in: M. Moerings e.a. (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 31-44; en A.C. 't Hart, *De meerwaarde van het strafrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 1997, p. 116 e.v.

⁴⁷ C.P.M. Cleiren, 'Het opstandige slachtoffer', *Handelingen Nederlandse Juristenvereniging* 2003-I, Deventer: Kluwer 2003.

⁴⁸ Zie mijn kanttekeningen in 'Juristen en sociologen over opstandige slachtoffers: genoegdoening in theorie en praktijk', *NJB* 2003, p. 1366-1372.

⁴⁹ In die zin vooral de veelgeciteerde woorden van Modderman bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht van 1886. Zie Smidt, I, p. 16.

strafrecht te bepleiten. Deze stroming werd het abolitionisme genoemd.⁵⁰ Vanwege de radicale toon waarmee deze denkbeelden naar voren werden gebracht, heeft het abolitionisme als zodanig slechts in beperkte kring werfkracht gehad en is het eigenlijk vrij snel een zachte dood gestorven. Belangrijker is dat een aantal centrale onderliggende gedachten later onder een andere benaming zijn teruggekeerd in het debat.

‘Restorative justice’ is een brede – internationale – beweging met het oogmerk om het strafrecht fundamenteel te hervormen. De essentie hiervan komt goed tot uitdrukking in de Nederlandse (of eigenlijk Vlaamse) aanduiding als ‘herstelrecht’. In de kern is het doel om in de nasleep van het delict minder terug te kijken om een passende vergelding vast te stellen en meer naar de toekomst te blikken en na te gaan hoe de negatieve consequenties van het misdrijf zoveel mogelijk ongedaan kunnen worden gemaakt. Er zijn diverse instrumenten ontwikkeld om dit streven vorm te geven. Voor het Nederlandse strafrecht is de belangrijkste daarvan de mediation.

Mediation kan naar geldend recht plaatshebben in drie hoofdvormen. Bij lichtere strafbare feiten kan het een alternatief zijn voor een gewoon strafproces. In geval van zwaardere delicten, waar een sanctie van overheidswege onvermijdelijk wordt geacht, kan het een onderdeel zijn van de strafrechtelijke procedure, bijvoorbeeld tijdens het voorbereidend onderzoek. Bij de allerzwaarste misdrijven is op voorhand duidelijk dat het zwaartepunt van de reactie voorshands gelegen moet zijn in een gevangenisstraf. Maar ook dan kan in de executiefase nog een mediation worden beproefd, waarbij dader en slachtoffer met elkaar in contact worden gebracht.⁵¹

Binnen de internationale literatuur over ‘restorative justice’ zijn globaal genomen twee stromingen te onderscheiden. Aan de ene kant staan de auteurs die herstelrecht zien als een middel om het vigerende strafrecht te verrijken. Zij propageren meer rechten voor slachtoffers in het proces; de introductie van schadevergoeding als straf of als maatregel; mediation met een strafrechtelijke stok achter de deur als de bemiddeling mislukt, etc. Aan de andere kant zijn er schrijvers die ‘restorative justice’ in volle omvang beschouwen als een alternatief voor het strafrecht. Zij spreken over een nieuw paradigma, dat het

⁵⁰ De belangrijkste Nederlandse kopstukken van deze beweging waren Hulsman en Bianchi. Zie L.H.C. Hulsman & Jacqueline Bernard de Celis, *Peines Perdues. Le système pénal en question*, Paris: Le Centurion 1982; en H. Bianchi, *Gerechtigheid als vrijplaats. De terugkeer van het slachtoffer in ons recht*, Baarn: Ambos 1985.

⁵¹ Zie o.a. *DD* 2000, 5, p. 441-448.

oude repressieve paradigma zou moeten gaan vervangen.⁵² Het behoeft geen betoog dat we in deze laatste visie gewoon weer terug zijn bij het eerdergenoemde abolitionisme.

Er zijn vele redenen om te kiezen voor de eerstgenoemde benadering.⁵³ Ik noem de twee belangrijkste daarvan. Ten eerste is het een illusie om herstelrecht als een nieuw paradigma te beschouwen omdat er altijd misdrijven zullen zijn die dermate ernstig zijn dat ze alleen maar volgens het traditionele – op vergelding gerichte – model kunnen worden afgedaan.⁵⁴ Moord, doodslag en zware zedenzaken zijn geen private conflicten tussen burgers die je in een goed gesprek kunt afdoen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor ‘slachtofferloze’ delicten als georganiseerde drugshandel of grootschalige economische misdrijven.

De tweede reden is gelegen in het holistische karakter van een werkelijk nieuw paradigma. Zo een paradigma heeft betrekking op alle begrippen, beginselen, overtuigingen, waarden, problemen en oplossingen van het strafrecht. Gevolg daarvan is dat aanhangers van verschillende paradigma’s maar moeilijk met elkaar in gesprek kunnen komen. Er is sprake van, zoals Kuhn het uitdrukt, een ‘incompleet logisch contact’, hetgeen een rationele discussie vrijwel onmogelijk maakt. De paradigma’s worden gekenmerkt door ‘incommensurabiliteit’. Wat binnen het ene paradigma als groot succes geldt, kan binnen het concurrerende wereldbeeld als irrelevant worden beschouwd. Ik houd het kort, want dit is geen opstel over de theorie achter wetenschappelijke revoluties. Waar het om gaat is dat er geen enkele manier bestaat om de overgang van het ene naar een ander paradigma te managen. Het lijkt me eerlijk gezegd ook uitgesloten dat een meerderheid van de strafrechtswetenschappers en een meerderheid van de andere ‘stakeholders’ (politie, justitie, rechters, de wetgever, de justitiabelen) voor een dergelijke drastische aanpak zouden kunnen worden gewonnen.

52 Uit velen noem ik Ezzat Fattah, ‘From a Guilt Orientation to a Consequence Orientation. A Proposed New Paradigm for the Criminal Law in the 21st Century’, in: W. Küper & J. Welp (eds.), *Beiträge zur Rechtswissenschaft (Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels zum 70. Geburtstag)*, Heidelberg 1993, p. 771-792.

53 Dit standpunt heb ik uitgewerkt in het opstel ‘Victims’ Rights and Restorative Justice: Piecemeal Reform of the Criminal Justice System or a Change of Paradigm?’, in: H. Kaptein & M. Malsch (eds.), *Crime, Victims and Justice. Essays on Principles and Practice*, Aldershot, Hampshire: Ashgate 2004, p. 63-79.

54 Zo ook E. Weitekamp, ‘The Paradigm of Restorative Justice: Potentials, Possibilities and Pitfalls’, in: J.J.M. van Dijk e.a. (eds.), *Caring for Crime Victims*, Monsey: Criminal Justice Press 1999, p. 115-125.

Het is dus beter om niet te denken in termen van tegenstellingen, maar om het vraagstuk te situeren op een continuüm. Zoals Martin Wright ook schreef: 'it is better to think not of alternatives but of a continuum, and to work the centre of gravity from the repressive towards the restorative.'⁵⁵

Als we op deze wijze het herstelrecht gaan zien als een nieuwe inspiratie die meebepalend kan zijn bij verdere hervormingen van het strafrecht, is het wel van belang om waarborgen te scheppen om de *risico's* van mediation goed af te wegen tegen de potentiële voordelen daarvan. In dat verband is het nuttig om een blik te werpen op diverse internationale protocollen die in de afgelopen jaren zijn verschenen ter normering van vormen van herstelrecht.⁵⁶ Bestudering van deze internationale rechtsinstrumenten maakt duidelijk dat ze overwegend op grond van ideologische overwegingen tot stand zijn gekomen. Ik bedoel daarmee dat de ontwerpers vooral vanuit een zekere intuïtieve reserve jegens het strafrecht op zoek zijn gegaan naar alternatieve afdoeningsmodaliteiten. Daarbij valt op dat binnen die internationale protocollen met name veel aandacht is gegeven aan de rechtspositie van de *daders*, en niet steeds systematisch de blik is gericht op de daadwerkelijke effecten van die interventies voor slachtoffers. In een enkele stelling samengevat: de inhoud van internationale aanzetten tot normering van het proces van mediation is sterker bepaald door ideologische motieven dan door empirische bevindingen omtrent de baten die slachtoffers feitelijk ondervinden van het deelnemen aan een bemiddelingsprocedure.

Ik geef twee voorbeelden om deze algemene uitslating te substantiëren. In alle internationale regels op dit terrein staat dat mediation alleen mogelijk is als beide partijen daarmee vrijwillig instemmen. Het punt waar het nu om gaat is dat 'vrijwilligheid' vanouds uiterst beperkt wordt gedefinieerd. Men gaat ervan uit dat aan deze eis is voldaan als de betrokkene de mogelijkheid heeft om te weigeren mee te doen en als hij een eenmaal gegeven toestemming op ieder

⁵⁵ Martin Wright, 'Can Mediation be an Alternative to Criminal Justice?', in: B. Galaway & J. Hudson (eds.), *Restorative Justice: International Perspectives*, Monsey NY/Amsterdam 1996, p. 227-237; en in dezelfde zin B.T. Meier, 'Restorative Justice – A New Paradigm in Criminal Law?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 6/2, 1998 p. 138: 'the assessment that the idea of restorative justice stands for a 'paradigm shift' in the criminal law system is certainly too euphoric. Instead, it seems more appropriate to describe restorative justice as a new perspective in the criminal law system.'

⁵⁶ Als referentiepunt noem ik vooral de Recommendation (1999)19 concerning Mediation in Penal Matters, van de Raad van Europa (15 september 1999).

gewenst moment weer kan intrekken. Maar dit is niet genoeg. Uit een beleidsdocument van de Europese koepelorganisatie van slachtofferhulpverleners blijkt – mijns inziens overtuigend – dat van vrijwilligheid alleen mag worden gesproken als er een ‘full policy of free consent’ wordt ontwikkeld.⁵⁷ Onderdelen van deze ‘policy’ zijn onder andere dat het aanbod tot mediation moet worden gedaan door iemand die is getraind in het herkennen van diverse reacties op de gestelde vraag; dat er informatie moet worden verstrekt, niet alleen over de procedure maar ook over contactpunten waar het slachtoffer onafhankelijk advies kan krijgen; dat er ruim de tijd moet zijn om over het aanbod na te denken (drie weken); et cetera.

Het tweede voorbeeld betreft de vertrouwelijkheid van een mediation-procedure. Volgens de meeste internationale protocollen valt alles wat er tijdens een bemiddelingsgesprek wordt gezegd onder een soort geheimhoudingsplicht. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat als de dader tijdens de mediation toegeeft dat hij het misdrijf heeft begaan (hetgeen altijd nodig is, want anders is er geen basis voor een vruchtbare, voor het slachtoffer bevredigende oplossing), die verklaring in een eventuele latere juridische procedure niet als bewijsmiddel mag worden gebruikt. Ook op dit punt wijst het zojuist genoemde beleidsdocument van de slachtofferhulporganisaties in een andere richting. Mediation grijpt diep in in het leven van het slachtoffer, en daarom zou hij vanzelfsprekend vrij moeten zijn om de inhoud van de gesprekken met zijn vertrouwelingen te bespreken. Een geheimhoudingsplicht lijkt alleen redelijk voor de *mediator*, niet voor de betrokken partijen, tenzij daarover ten aanzien van bijzonder gevoelige onderwerpen aparte afspraken zijn gemaakt. Als de mediation onverhoopt mislukt en de dader gaat ineens weer ontkennen dat hij het delict heeft gepleegd, heeft dat bijzonder negatieve consequenties voor het slachtoffer. Een dergelijke situatie moet waar mogelijk worden voorkomen, en het is daarmee helemaal niet vanzelfsprekend dat een in het mediationsgesprek afgelegde bekentenis niet ter kennisneming van een later oordelende strafrechter mag worden gebracht.

En zo ben ik weer terug bij het centrale thema van mijn beschouwing. Ook bij mediation moet de regelgeving aanmerkelijk sterker dan voorheen worden meebepaald door de uitkomst van empirisch onderzoek. Er is nog veel te weinig bekend over de feitelijke beleving

57 European Forum for Victim Services, *Statement on the position of the victim within the process of mediation*, London 2005. Zie daarover uitvoeriger mijn opstel ‘Nieuw beleidsdocument van het ‘European Forum for Victim Services’ omtrent de positie van het slachtoffer in de context van mediation in strafzaken’, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2004, no. 4, p. 39-47.

van slachtoffers die deelnemen aan mediation, en – belangrijker wellicht – er is nog niets bekend over de effecten op slachtoffers die hebben geweigerd in te gaan op een uitnodiging tot mediation. We willen méér weten over het effect van gemaakte excuses, over de betekenis van onoprechte excuses, over het niet-naleven van gemaakte afspraken, en over tientallen soortgelijke vraagpunten die de praktijk van de mediation in laatste instantie beheersen. Zoals wel is opgemerkt: onderzoek naar mediation is momenteel ‘a mile wide, but an inch deep’. Daar moet dringend verandering in worden gebracht.⁵⁸

5 Slotopmerking

Met het noemen van de nog niet bewerkte probleemstellingen op het gebied van mediation kom ik toe aan de afronding van mijn betoog.

De victimologie heeft in de afgelopen 25 jaar duidelijke sporen achtergelaten in de ontwikkeling van het strafrecht en het strafprocesrecht.⁵⁹ Daarmee is een model aangereikt, waarvan de grenzen nog niet in zicht zijn. Ik ben benieuwd welke andere, nieuwe onderwerpen nog zullen worden bewerkt met behulp van de werkwijze die in de voorafgaande paragrafen is geschetst. Bij wijze van voorbeeld noem ik er twee, die in ieder geval in aanmerking komen om door middel van een combinatie van normatief-systematisch redeneren en sociaal-wetenschappelijk empirisch onderzoek een stapje verder kunnen worden gebracht.⁶⁰

De eerste daarvan betreft de vraag welke sancties dienen te worden gesteld op het niet-naleven van slachtofferrechten binnen een strafrechtelijke procedure. Ten aanzien van verdachten kennen we een spiegelbeeldig vraagstuk van oudsher onder de noemer van de beruchte vormverzuimen. Uiteindelijk heeft dit tot een gedifferentieerde oplossing geleid die is neergelegd in het positiefrechtelijke voor-

58 Zie bijvoorbeeld A. Pemberton, ‘Sluimerende therapeutisering van herstelrecht?’, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2007(7)3, p. 19-31; A. Pemberton, F.W. Winkel & M.S. Groenhuijsen, ‘Op weg naar slachtoffergerichte theorievorming in het herstelrecht’, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2006(6)1, p. 48-64 en Theo Gavrielides, *Restorative Justice Theory and Practice: Addressing the Discrepancy*, Helsinki: HEUNI 2007.

59 Zie ook mijn bijdrage ‘International Protocols on Victims’ Rights and some Reflections on Significant Recent Developments in Victimology’, in: R. Snyman & L. Davis (eds.), *Victimology in South Africa*, Pretoria: Van Schaik Publishers 2005, p. 333-351.

60 Een ander terrein waarop belangwekkende ontwikkelingen plaatshebben betreft de positie van het slachtoffer in het procesrecht van de internationale straftribunalen. Zie voetnoot 25 hierboven. Ik kan dit – vanwege de beschikbare ruimte – hier niet verder uitwerken.

schrift van artikel 359a Sv. Bij slachtofferrechten is het probleem waarschijnlijk nog weerbarstiger. Dit komt onder andere omdat het – vanwege allerlei redenen – nog lange tijd zo zal zijn dat er vrij grote aantallen schendingen van de wettelijke slachtofferrechten te verwachten zijn. Geïndividualiseerde sancties binnen het verband van het strafproces zijn dan waarschijnlijk niet het meest opportuun. We zullen het systeem van procesrecht op dit punt verder moeten doordenken en internationaal empirisch onderzoek moeten verrichten naar de effectiviteit van elders beproefde oplossingen. Zo zijn er landen waar rechters aansprakelijk kunnen worden gehouden voor een evident incorrecte bejegening van slachtoffers; in andere regio's zijn 'commissioners for victims' rights' (een soort ombudsman) aangesteld om op verbetering van de praktijk toe te zien. De vraag is: wat werkt en waarom, en tot op welke hoogte zijn de als effectief geïdentificeerde instrumenten op juridisch-systematische gronden ook aanvaardbaar te noemen?

Een tweede terrein waar nader onderzoek nuttig is betreft de vraag of het wenselijk is te streven om de bestaande United Nations *Declaration* omtrent slachtofferrechten om te zetten in een United Nations *Convention* over dezelfde materie. Dit komt neer op het empirisch toetsen of 'hard law'-instrumenten steeds effectiever zijn dan 'soft law'-normen. Het is duidelijk dat de lijst van nieuwe onderzoeksvragen moeiteloos verder kan worden uitgebreid. De twee genoemde voorbeelden kunnen evenwel volstaan om te illustreren dat we hier van doen hebben met een machtig interessant veld van wetenschappelijk onderzoek.